



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de mayo de 2024
Nota C-085-24

Licenciado

Ranth K. Berard Miranda

Gerente General

Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.

Ciudad.

Ref.: Aplicación del artículo 6 de la Ley No.90 de 7 de noviembre de 2013, de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A.

Señor Gerente General:

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Carta Magna, y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, se da respuesta a la Nota MNCF/GG/AL/No.0538-2024 de 25 de abril de 2024, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, en el siguiente tenor:

“La presente misiva tiene como finalidad, realizar consulta formal, en cuanto a la aplicabilidad de la norma específica en relación al pago de las dietas de los miembros de la Junta Directiva de esta empresa, según lo indicado en el artículo 6 de la Ley 90 de 2013, en su penúltimo párrafo.”

Esta Procuraduría es de la opinión que, en relación con el pago de las dietas de los miembros de la Junta Directiva de Cadena de Frío, es aplicable el artículo 6 de la Ley No.90 de 7 de noviembre de 2013, que establece una dieta mínima por reunión a la que asista cada miembro, con exclusión de los ministros de Estado, gerentes generales y funcionarios de la Contraloría General de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil, la Ley No.90 de 2013, en su condición de *lex specialis*, y el artículo 261 de la Ley No.418 de 2023, del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del Principio de Legalidad.

El principio jurídico de legalidad, implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes, deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

Dicho principio de legalidad, está contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, y en el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, que a la letra enuncian:

“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad.** ...”*
(Lo resaltado es del Despacho)

Este principio de derecho público constituye el fundamento en virtud del cual **todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes**; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, **el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita**¹.

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y **aseguraré que el acto emitido se presuma igualmente legal.**

II. De la Ley No.90 de 7 de noviembre de 2013.

La creación de la empresa pública Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A. fue autorizada por la Ley No.90 de 2013², bajo la forma de sociedad anónima, regida por la Ley No.32 de 1927³, con el 100% de sus acciones propiedad del Estado, y sujeta al control y fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad con los artículos 1, 4 y 19 *ibídem*. En atención a lo cual, la Ley No.90 de 2013 se conforma como la ley especial para Mercados Nacionales de la Cadena de Frío.

El artículo 2 de dicha ley, establece que la empresa pública Cadena de Frío tiene como objetivo la *"promoción, construcción y gestión de mercados alimentarios mayoristas y minoristas y del Sistema Logístico Integral de Cadena de Frío, ... en beneficio del interés general y con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población panameña en cuanto al abastecimiento*

¹“... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”. Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

² Ley No.90 de 7 de noviembre de 2013, *"Que autoriza la creación de la empresa Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A. y establece su marco regulatorio"*. Publicada en la Gaceta Oficial No.27411 de 8 de noviembre de 2013.

³ Ley No.32 de 26 de febrero de 1927, *"Sobre Sociedades Anónimas"*. Publicada en la Gaceta Oficial No.5067 de 16 de marzo de 1927.

alimentario...", mientras que el artículo 3 indica que "la ejecución de las funciones relacionadas con el cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas internas aplicables". Dejando sentado con ello la utilidad pública de la empresa, así como su sometimiento a las leyes, reglamentos y políticas internas que le sean aplicables.

Con relación al pago de las dietas para los miembros de la Junta Directiva de Cadena de Frío, en el artículo 6 la norma señala que "...Cada miembro de la Junta Directiva recibirá como dieta mínima la suma de setecientos balboas (B/.700.00) por cada reunión de la Junta Directiva a la que asista. Los ministros de Estado, gerentes generales y funcionarios de la Contraloría no tendrán derecho a dieta por su participación en la Junta Directiva".

III. De la Ley de Presupuesto General del Estado.

La Ley No.418 de 29 de diciembre de 2023, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024", publicada en la Gaceta Oficial No.29940-B de 29 de diciembre de 2023, aprueba y desglosa el vigente presupuesto de ingresos y gastos del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, **Empresas Públicas**, Intermediarios Financieros, Sector Público Financiero y Otras Entidades del Sector Público. En sus artículos 176, 177 y 178, del Título IV "Presupuestos de las Empresas Públicas", determina lo siguiente:

" **TÍTULO IV**
PRESUPUESTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I
RESUMEN DE INGRESOS Y GASTOS

Artículo 176. Se aprueban los presupuestos de las Empresas Públicas para la vigencia fiscal de 2024, cuyos resúmenes de ingresos y gastos se expresan a continuación en Balboas:

INSTITUCIONES	INGRESOS			GASTOS		
	Corrientes	De Capital	TOTAL	Corrientes	De Capital	TOTAL
...						
Emp. Mercados Nac. de la Cadena de Frío, S.A.	9,679,396	6,853,884	16,533,280	9,653,971	6,879,309	16,533,280

Artículo 177. Se aprueban los gastos corrientes de los presupuestos de las Empresas Públicas para la vigencia fiscal de 2024, cuya composición se expresa a continuación en Balboas:

INSTITUCIONES	GASTOS CORRIENTES					
	Operación	Trasnf. Corrientes	Aporte al Fisco	Subsidios	Intereses de la Deuda	TOTAL
...						
Emp. Mercados Nac. de la Cadena de Frío, S.A.	9,346,821	307,150	0	0	0	9,653,971

Artículo 178. Se aprueban los gastos de capital los presupuestos de las Empresas Públicas para la vigencia fiscal de 2024, cuya composición se expresa a continuación en Balboas:

INSTITUCIONES	GASTOS DE CAPITAL				TOTAL
	Inversiones	Otros Gastos de Capital	Transferencias de Capital	Amortización de la Deuda	
Emp. Mercados Nac. de la Cadena de Frío, S.A."	6,853,884	25,425	0	0	6,879,309

Como se observa, las normas *ut supra* regulan de manera expresa a la empresa pública Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., lo cual diáfamanamente evidencia el sometimiento de la misma a los preceptos de la Ley de Presupuesto General del Estado, tal como señala el artículo 261 de la vigente Ley No.418 de 2023, en armonía con el literal C "Empresas Públicas" del acápite II "Órgano Ejecutivo", del Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá, XIV Edición⁴.

"Artículo 261. Ámbito. La presente Ley se aplicará para el manejo del Presupuesto General del Estado y **será de obligatorio cumplimiento para las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros.**

En los municipios y juntas comunales, estas normas se aplicarán supletoriamente. De igual forma, en las sociedades anónimas en las que el Estado posea el 51% o más de las acciones o del patrimonio, en los temas que no desarrolle el respectivo instrumento jurídico mediante el cual se constituyen, siempre que no sean contrarios a la composición jurídica de las sociedades anónimas.

..."

(Lo resaltado es del Despacho)

Es dable destacar que el citado artículo 261 de la Ley No.418 de 2023, vigente a la fecha, se corresponde con los artículos 249 de la Ley No.110 de 2019⁵, 255 de la Ley No.176 de 2020⁶, 258 de la Ley No.248 de 2021⁷, y 258 de la Ley No.336 de 2022⁸, todos concernientes al presupuesto general del Estado, y que en los mismos se establece que, para las empresas estatales en las que el Estado posea el cincuenta y uno por ciento (51%) o más del capital accionario, como atañe al caso en estudio, puesto que el Estado es propietario del 100% de las acciones de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., la Ley de Presupuesto se aplicará en forma supletoria en ocasión de materias no desarrolladas en su instrumento jurídico constitutivo.

Es por ello que, al estar el monto mínimo a pagar en concepto de dietas de la Junta Directiva de Cadena de Frío expresamente determinado en el artículo 6 de su ley especial (*Ley No.90 de 2013*),

⁴ <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/03/Manual-de-Organizacion-del-Sector-Publico-2017-Reducir.pdf>

⁵ Ley No.110 de 12 de noviembre de 2019, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020". Publicada en la Gaceta Oficial No.28899-A de 12 de noviembre de 2019.

⁶ Ley No.176 de 13 de noviembre de 2020, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2021". Publicada en la Gaceta Oficial No.29153-B de 13 de noviembre de 2020.

⁷ Ley No.248 de 29 de octubre de 2021, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2022". Publicada en la Gaceta Oficial No.29408-A de 29 de octubre de 2021.

⁸ Ley No.336 de 14 de noviembre de 2022, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2023". Publicada en la Gaceta Oficial No.29662-A de 14 de noviembre de 2022.

no resulta pertinente aplicar la supletoriedad referida por el artículo 261 de la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2024 (Ley No.418 de 2023), aunado a lo considerado en el numeral 1 del artículo 14 del Código Civil señala que "*la disposición relativa a un asunto particular, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general*", manifestando una preeminencia de la ley especial sobre la general.

Leído y analizado el tema objeto de la presente consulta, esta Procuraduría de la Administración concluye que, en relación con el pago de las dietas de los miembros de la Junta Directiva de Cadena de Frío, es aplicable el artículo 6 de la Ley No.90 de 7 de noviembre de 2013, que establece una dieta mínima por reunión a la que asista cada miembro, con exclusión de los ministros de Estado, gerentes generales y funcionarios de la Contraloría General de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil, la Ley No.90 de 2013, en su condición de *lex specialis*, y el artículo 261 de la Ley No.418 de 2023, del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterando que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-076-24